

Ko se pritožbeni organ odpove svoji ustavnopravni vlogi

Analiza odločbe Informacijskega pooblaščenca in njenih sistemskih posledic za transparentnost ter pravico do informacij javnega značaja

Uvod: Pritožbeni organ kot ustavnopravni garant – ali zgolj formalna instanca?

Pravica do dostopa do informacij javnega značaja iz drugega odstavka 39. člena Ustave RS ni samoumevna posledica demokratične ureditve, temveč rezultat zavestne ustavnopravne odločitve, da mora biti delovanje oblasti podvrženo stalnemu in učinkovitemu nadzoru javnosti. Njeno bistvo ni zgolj v pravici dobiti informacije javnega značaja, temveč v pravici »vedeti« in na osnovi vedenja, možnosti preverjanja, nadzorovanja in kritične presoje ravnanj ter posledic ravnanj nosilcev javne oblasti in upravljavcev javnih zadev.

V takšnem okviru ima Informacijski pooblaščenec (IP) posebno vlogo. Ne deluje zgolj kot drugostopenjski upravni organ v klasičnem pomenu besede, temveč kot institucionalni garant uresničevanja ustavne pravice, ki mora aktivno preprečevati, da bi organi oblasti sami določali meje svoje transparentnosti.

Prispevek analizira odločbo IP št. 090-107/2025/4 z dne 4. 4. 2025, ne kot osamljen primer, temveč kot simptom širšega problema pritožbenega odločanja, ki ima lahko daljnosežne posledice za transparentnost poslovanja organov oblasti in za dejansko učinkovitost pravice do informacij javnega značaja.

Odločba IP kot precedenčni standard upravne prakse

Posebna teža obravnavane odločbe izhaja iz dejstva, da ni ostala brez nadaljnjih učinkov. Nasprotno – organ prve stopnje jo je v kasnejšem postopku izrecno uporabil kot pravno podlago za novo zavrnitev zahteve.

S tem je odločba IP pridobila normativni pomen, ki presega konkretni spor. V praksi to pomeni, da se je razlaga IP utrdila kot standard, po katerem se subjektivna opredelitev dokumenta kot »osebnega«, in zgolj dejstvo, da dokument ni evidentiran, uporabljata kot zadostna razloga za izključitev iz režima ZDIJZ.

Takšen učinek še posebej kliče po poglobljeni analizi, saj pritožbeni organ v sistemu dostopa do informacij ne oblikuje zgolj rešitev konkretnih primerov, temveč soustvarja pravno kulturo transparentnosti.

Zoženje preiskovalnega načela v pritožbenem postopku

Eden ključnih sistemskih problemov obravnavane odločbe je izrazito zoženje obsega ugotovitvenega postopka. IP zavzame stališče, da se v postopku po ZDIJZ ne more in ne sme spuščati v vprašanje, ali bi dokument moral biti evidentiran.

Takšno razumevanje pristojnosti ima več problematičnih posledic:

1. Preiskovalno načelo se vsebinsko izprazni, saj se omeji na preverjanje obstoja dokumenta v evidencah, ne pa na presojo okoliščin, ki so do tega stanja pripeljale.
2. Organ prve stopnje postane dejanski gospodar dejanskega stanja, pritožbeni organ pa to stanje zgolj potrdi.
3. Ustavna pravica je varovana le formalno, ne pa tudi dejansko.

V postopkih, kjer gre za uresničevanje ustavne pravice, bi morala biti dolžnost pritožbenega organa ravno nasprotna. Razširiti ugotovitveni postopek, kadar obstajajo indici, da je dokument povezan z delom organa, pa je bil izločen iz dokumentarnega sistema.

Objektivni znaki kot varovalo pred arbitrarnostjo

V teoriji in praksi dostopa do informacij javnega značaja imajo objektivni znaki dokumenta posebno funkcijo. Namenjeni so preprečevanju situacij, v katerih bi se pravna narava dokumenta določala izključno na podlagi subjektivne razlage njegovega avtorja. V obravnavanem primeru so bili ti znaki izraziti in večplastni:

- dokument je bil oblikovan z glavo organa,
- uporabljen je bil službeni komunikacijski kanal,
- dokument je bil poslan prek kabineta župana,
- naslovljen je bil na predsednika druge države,
- del vsebine je bil javno objavljen na uradni spletni strani naslovnika.

Kljub temu IP zavzame stališče, da so ti znaki pravno nepomembni (irelevantni). Takšna razlaga ima nevarno posledico. Objektivni kriteriji se izločijo iz presoje, odločilna pa postane izjava funkcionarja, da gre za zasebno pisanje oziroma zasebno zadevo. S tem se odpira prostor za sistemsko zlorabo, ker se vsako ravnanje, ki bi lahko bilo predmet javnega nadzora, lahko naknadno opredeli kot zasebno, čeprav je bilo izvedeno s pozicije funkcionarja-župana glavnega mesta države, z uporabo občinskih-službenih komunikacijskih kanalov oziroma institucionalnih (občinskih), sredstev ter opreme.

Pritožbeni organ kot pasivni potrjevalec ravnanj oblasti

Pritožbeni postopek po ZDIJZ je bil zamišljen kot asimetričen korektiv, ki naj bi varoval šibkejšo stranko – prosilca. V obravnavanem primeru pa se njegova funkcija obrne. Namesto da bi IP zmanjšal informacijsko asimetrijo in vzpostavil vsebinsko ravnotežje, postane pasivni potrjevalec ravnanja organa prve stopnje. Ko se takšna odločitev začne uporabljati kot precedens, pritožbeni organ ne deluje več kot varuh pravice, temveč kot legitimacijski mehanizem netransparentnosti.

Test sorazmernosti brez dejanskega tehtanja

Čeprav IP formalno izvede test sorazmernosti med pravico do tajnosti pisem in pravico do informacij javnega značaja, je ta test vsebinsko osiromašen. Izvede se namreč šele po tem, ko je dokument že opredeljen kot zaseben in izločen iz delovnega področja organa.

V takšnih okoliščinah:

- ni dejanskega tehtanja dveh ustavnih pravic,
- javni interes nima realne možnosti prevlade,
- test sorazmernosti postane zgolj retorična figura.

To dodatno zmanjšuje učinkovitost 39. člena Ustave RS, saj se njegova zaščitna funkcija izčrpa že v izhodiščni kvalifikaciji dokumenta.

Nekonsistentnost prakse IP glede poseganja v komunikacijsko zasebnost

Dodatno problematičen vidik obravnavane odločbe Informacijskega pooblaščenca predstavlja sklicevanje na absolutno varstvo komunikacijske zasebnosti župana iz 37. člena Ustave RS in posledično stališče IP, da v takšno komunikacijo ni pristojen posegati. Takšna razlaga je vprašljiva že z vidika ustavnopravnega tehtanja, še bolj pa z vidika **lastne pretekle prakse IP**.

Informacijski pooblaščenec je namreč v letu 2009 obravnaval primerljivo pritožbeno zadevo, v kateri je bil predmet zahteve po ZDIJZ **zvočni posnetek prisluha komunikacije med dvema politikoma, predstavnikom tuje države in domačim politkom**, ki ga je pridobila Slovenska obveščevalno-varnostna agencija. V navedeni zadevi je IP brez zadržkov v pritožbenem postopku po ZDIJZ zahteval posnetek od organa, se z njim seznanil in opravil vsebinsko presojo, Upravno sodišče pa je takšen pristop potrdilo v sodbi št. I U 936/2009-12.

Bistveno pri tem ni, da je bil organ v tistem primeru pripravljen omogočiti vpogled, temveč dejstvo, da IP **ni štelo, da že sam vpogled ali presoja dokumenta pomeni nedopusten poseg v komunikacijsko zasebnost**, temveč je pravico iz 37. člena Ustave RS obravnaval kot eno izmed kolidirajočih pravic, ki jih je treba tehtati v okviru postopka po ZDIJZ.

Primerjava obeh zadev razkriva izrazito nekonsistenten pristop. Medtem ko je bil leta 2009 IP pripravljen aktivno poseči v presojo tudi v primeru izrazito invazivnega posega v komunikacijsko zasebnost posameznikov, se v obravnavani zadevi iz leta 2025 umakne že na procesni ravni in se sklicuje na lastno nepristojnost. Takšen premik ne pomeni zaostritve varstva zasebnosti kot take, temveč **oslabljen in degradiran pritožbeni nadzor** nad delovanjem organov oblasti.

Takšna praksa vzbuja resen dvom, ali IP še dosledno opravlja svojo ustavnopravno vlogo varuha pravice do informacij javnega značaja, ali pa se v primerih, ki so politično, personalno ali institucionalno občutljivi, zadovolji s samoomejitveno, restriktivno razlago lastnih pristojnosti.

Dolgoročne posledice za transparentnost in pravno državo

Če bi se razlaga, sprejeta v obravnavani odločbi, utrdila kot splošna praksa, bi to imelo več dolgoročnih posledic:

- povečala bi se netransparentnost ravnanj nosilcev oblasti,
- oslabil bi se demokratični nadzor javnosti,
- zmanjšalo bi se zaupanje v pritožbene mehanizme,
- pravica do informacij javnega značaja pa bi postala odvisna od volje tistih, nad katerimi naj bi se izvrševala.

Takšen razvoj ni združljiv z ustavnopravno funkcijo ZDIJZ niti z vlogo IP kot neodvisnega varuha transparentnosti.

Razmislek o uporabi veljavnih pravil in načel za okrepitev pritožbenega nadzora in obnovitev vsebine 39. člena Ustave RS

Analiza obravnavane odločbe IP razkriva, da problem ni v odsotnosti pravnih pravil, temveč v njihovi razlagi in uporabi. Zato ustrezen odziv ne zahteva spremembe zakonodaje, temveč predvsem ponovno afirmacijo standardov pritožbenega odločanja, ki izhajajo že iz veljavnega pravnega reda.

Razširjena razlaga preiskovalnega načela v postopkih po ZDIJZ. Prvi in ključni interpretativni premik oziroma pristop v pritožbeni praksi bi moral zadevati obseg preiskovalnega načela v pritožbenem postopku pred IP. V zadevah, ki se nanašajo na uresničevanje ustavne pravice, bi moral IP šteti, da je ugotavljanje, *zakaj* dokument ne obstaja pri organu, sestavni del ugotavljanja, *ali* gre za informacijo javnega značaja.

Interpretativni standard pritožbenega odločanja bi torej moral biti naslednji. Če obstajajo objektivni indici, da dokument izvira iz delovnega področja organa, pritožbeni organ ne sme ostati na ravni ugotovitve neobstoja, temveč mora preveriti tudi okoliščine, ki so do tega stanja pripeljale. V nasprotnem primeru se preiskovalno načelo izvotli in vsebinsko izprazni.

Objektivni znaki kot izhodiščna domneva delovnega področja organa. Drug pomemben interpretativni poudarek zadeva vlogo objektivnih znakov dokumenta. Treba bi bilo vzpostaviti oziroma afirmirati razlagalno pravilo, po katerem:

- uporaba glave organa,
- uporaba službenih komunikacijskih sredstev,
- sodelovanje notranjih organizacijskih enot,
- ter naslovitev na uradne ali politične subjekte,

ustvarjajo izpodbojno domnevo, da dokument izvira iz delovnega področja organa.

Takšna domneva ne bi pomenila avtomatične javnosti dokumenta, bi pa preprečila, da bi subjektivna izjava funkcionarja sama po sebi izključila dokument iz režima ZDIJZ. Dokazno breme bi se v takšnih primerih moralo premakniti na organ.

Omejitev dokazne vrednosti subjektivnih izjav funkcionarjev oziroma oseb z interesom. Eden osrednjih problemov analizirane odločbe je odločilna vloga izjav župana in vodje kabineta. Normativno bi bilo treba jasno poudariti, da:

- izjave funkcionarjev o »osebni naravi« dokumenta
- ne morejo biti edini ali odločilni dokaz v postopku po ZDIJZ.

Pritožbeni organ bi moral takšne izjave vedno presoјati v povezavi z objektivnimi okoliščinami in jih obravnavati z večjo zadržanostjo, zlasti kadar gre za dokumente, ki bi lahko bili politično ali institucionalno občutljivi.

Aktivnejša vloga IP pri presoјi zakonitosti in pravilnosti ravnanj organa. Čeprav IP pravilno poudarja, da ni nadzorni organ za splošno zakonitost poslovanja, to ne pomeni, da se v postopkih po ZDIJZ ne sme dotakniti vprašanj zakonitosti, kadar so ta neposredno povezana z uresničevanjem ustavne pravice.

Standard bi moral biti, da IP ni dolžan sankcionirati nezakonitosti, je pa dolžan upoštevati njihove učinke, če ti vplivajo na dostop do informacij.

Opustitev evidentiranja dokumenta ne bi smela avtomatično pomeniti, da dokument izgubi status informacije javnega značaja, če obstajajo resni indici, da bi moral biti del dokumentarnega gradiva organa.

Test prevladujočega (javnega), interesa javnosti kot posebna oblika testa sorazmernosti je realno, ne zgolj formalno tehtanje. Test sorazmernosti mora biti vsebinsko jedro odločanja, ne pa zaključno opravičilo že sprejete odločitve. IP kot organ pritožbene stopnje in varuh zakonitosti bi zato moral test izvajati pred dokončno kvalifikacijo dokumenta kot zasebnega, jasno razmejiti, kaj pomeni »zasebna sfera« funkcionarja, kadar ta uporablja institucionalna sredstva ter posebej utemeljiti, zakaj javni interes oziroma interes javnosti, v konkretnem primeru ne more prevladati.

Le takšen test lahko opravi funkcijo praktične konkordance med 37. in 39. členom Ustave RS.

Nazadnje bi moral IP v svojih odločitvah izrecno upoštevati njihov sistemski učinek. Ker odločitve IP v praksi pogosto postanejo standard ravnanja organov prve stopnje, bi morala biti njihova argumentacija še posebej skrbna in restriktivna pri razlagi izjem. Minimum bi moral biti, da se IP kot organ pritožbene stopnje in garant uveljavljanja in dejanske dostopnosti informacij javnega značaja zaveda, da vsaka njegova odločitev ne vpliva zgolj na konkretnega prosilca temveč oblikuje meje transparentnosti za celoten javni sektor.

Sklep

Analizirana odločba IP ni problematična zgolj zaradi konkretnega izida, temveč zaradi standardov pritožbenega odločanja, ki jih vzpostavlja. Ti standardi kažejo na nevarnost, da se pritožbeni organ iz aktivnega varuha ustavne pravice preoblikuje v formalno instanco brez vsebinskega vpliva.

Če naj pravica do informacij javnega značaja ohrani svojo ustavno funkcijo, mora biti pritožbeni nadzor:

- vsebinski,
- aktiven,
- in neodvisen od subjektivnih opredelitev organov oblasti.

V nasprotnem primeru obstaja resno tveganje, da bo ena temeljnih ustavnih pravic posameznika obstajala zgolj še na deklarativni ravni.

Pravica do informacij javnega značaja ne potrebuje novih ustavnih določb, temveč učinkovitega in pogumnega varuha. Analizirana odločba IP kaže, kako hitro se lahko pritožbeni nadzor omeji na formalno raven in s tem izgubi svojo ustavnopravno funkcijo.

Interpretativni predlogi predstavljeni v tem prispevku, ne pomenijo radikalnega odmika od veljavnega prava, temveč vrnitev k njegovemu ustavnopravnemu namenu. Le z aktivnim, vsebinskim in normativno samozavestnim pritožbenim nadzorom lahko pravica iz 39. člena Ustave RS ostane živa in učinkovita.